

Licht in der Unterwelt – Das Ende von Abschiebungshaft in Justizvollzugsanstalten

Gastautor

2014-07-25T08:48:15

von [CARSTEN HÖRICH](#)



In

die „[Unterwelt des Rechts](#)“ fällt nach den Urteilen des EuGH vom 17.7.2014 in den verbundenen Rechtssachen „[Bero / Bouzalmate](#)“ und „[Pham](#)“ endlich ein wenig mehr Licht. Der EuGH stellt in diesen Urteilen – aus rechtsstaatlicher Sicht wenig überraschend – die grundsätzliche Unzulässigkeit der Inhaftierung von Abschiebungshäftlingen in Justizvollzugsanstalten fest. Diese Unzulässigkeit besteht auch dann, wenn der Abschiebungshäftling selbst einer Inhaftierung in einer Justizvollzugsanstalt zustimmt. § 62a Abs. 2 S. 1 AufenthG – und auch die derzeitige Praxis des Vollzuges der Abschiebungshaft in vielen Bundesländern – ist somit europarechtswidrig. Diese inhaltlich überzeugend argumentierten Urteile zwingen im Ergebnis zu einer grundlegenden Änderung der Organisation der Abschiebungshaft in Deutschland.

Ausgangspunkt der Rechtssache war Art. 16 Abs. 1 der [Rückführungsrichtlinie](#), der in der deutschen Sprachfassung normiert:

„Die Inhaftierung erfolgt grundsätzlich in speziellen Hafteinrichtungen. Sind in einem Mitgliedstaat solche speziellen Hafteinrichtungen nicht vorhanden und muss die Unterbringung in gewöhnlichen Haftanstalten erfolgen so werden in Haft genommene Drittstaatsangehörige gesondert von den gewöhnlichen Strafgefangenen untergebracht.“

Wie der EuGH ausführt, weicht die deutsche Sprachfassung hier von anderen Sprachfassungen der Richtlinie ab. Diese stellen nämlich gerade nicht darauf ab, dass spezielle Hafteinrichtungen nicht vorhanden sind, sondern darauf, dass eine Unterbringung in speziellen Haftanstalten nicht vorgenommen werden „kann“.

In das deutsche Recht umgesetzt wurde diese europäische Vorgabe durch [§ 62a Abs. 1 S. 2 AufenthG](#), wonach Abschiebungshaft dann in „normalen“ Justizvollzugsanstalten vollzogen werden kann, wenn „spezielle Hafteinrichtungen im Land nicht vorhanden“ sind. Die Rückführungsrichtlinie hat also von ihrem Wortlaut her einen bundesweiten Blickwinkel, wohingegen die deutsche Umsetzung nur auf einzelne Bundesländer schaut. Daher wurde auch in den Bundesländern wie bspw. Hessen, in denen keine spezielle Abschiebungshafteinrichtung bestand, Abschiebungshaft in Justizvollzugsanstalten vollzogen.

Keine Abschiebungshaft in Justizvollzugsanstalten

Die Grundstütze der Argumentation der deutschen Regierung – und somit auch des Gesetzgebers des § 62a Abs. 1 S. 2 AufenthG – war, dass gemäß [Art. 4 Abs. 2 S. 1 EUV](#) die Europäische Union die föderale Struktur der Mitgliedsstaaten einschließlich der regionalen und lokalen Selbstverwaltung achten muss. Hieraus folgend müsse es dann für eine Umsetzung der Rückführungsrichtlinie ausreichen, wenn jedes Bundesland einzeln die Vorgaben der Rückführungsrichtlinie umsetze. Wenn also ein Bundesland keine spezielle Abschiebungshafteinrichtung besitze, dann könne es auch in Justizvollzugsanstalten vollziehen. Dieser Argumentation tritt der EuGH deutlich entgegen, ohne Art. 4 Abs. 2 S. 1 EUV auch nur zu erwähnen.

Art. 16 Abs. 1 S. 1 der Rückführungsrichtlinie stelle, so der EuGH, einen Grundsatz auf, von dem Art. 16 Abs. 1 S. 2 der Rückführungsrichtlinie eine Ausnahme mache, welche eng auszulegen sei. Schon dieses systematische Argument zeigt, dass gerade die weite Nutzung der Ausnahmeklausel über den Bezug auf Art. 4 Abs. 2 S. 1 EUV nicht überzeugt.

Die Verpflichtung zur Umsetzung der Vorgaben der Rückführungsrichtlinie treffe ferner alle Mitgliedstaaten „unabhängig von ihrer jeweiligen Verwaltungs- und Verfassungsstruktur“ (Rn. 28). Hieraus folgt, dass die nationalen Behörden – so die Vorgabe der Richtlinie – in der Lage sein müssen, Abschiebungshaft in speziellen Hafteinrichtungen zu vollziehen. Es reicht daher auch bei einer staatlichen Organisation in föderaler Untergliederung nicht aus, dass zuständige Behörden in einigen föderalen Untergliederungen die Möglichkeit haben, solche Unterbringungen vorzunehmen und andere nicht (Rn. 30). Dies bedeute nicht, dass nunmehr jedes Bundesland eine eigene Abschiebungshaftanstalt benötigt, es muss jedoch „insbesondere durch Vereinbarungen über die Verwaltungszusammenarbeit sichergestellt werden, dass die zuständigen Behörden einer föderalen Untergliederung, die nicht über solche Haftanstalten verfügt, die abzuschiebenden Drittstaatsangehörigen in speziellen Hafteinrichtungen in anderen föderalen Untergliederungen unterbringen können“ (Rn. 31). Mit anderen Worten, auch bei dem Vorliegen einer föderalen Untergliederung ist eine Zusammenarbeit möglich und – vor allem – zur Umsetzung von Vorgaben des Europäischen Rechts notwendig.

Keine Einwilligung in den Vollzug in Justizvollzugsanstalten möglich

In der sich an das obige Problem anschließenden Rechtsfrage entschied der EuGH, dass ein Vollzug von Abschiebungshaft in Justizvollzugsanstalten auch dann nicht möglich ist, wenn der Betroffene dem Vollzug in der Justizvollzugsanstalt zustimmt. Dies folge aus dem Grund für die Regelung der getrennten Unterbringung von Abschiebungshäftlingen und „normalen“ Strafgefangenen, dem sog. Trennungsgebot, in der Rückführungsrichtlinie.

Zweck dieses Trennungsgebotes ist nach Auffassung der deutschen und niederländischen Regierung der Schutz des Wohlergehens und der Interessen des Abschiebungsgefangenen. Dieser kann daher auch auf eine solche Trennung verzichten, wenn er hierdurch bspw. in der Justizvollzugsanstalt mit „Landsleuten“ in Kontakt bleiben könne.

Dieser Argumentation tritt der EuGH direkt entgegen, indem er ausführt, dass „das Gebot der Trennung [...] ohne Ausnahme gilt und die Wahrung der Rechte garantiert, die der Unionsgesetzgeber diesen Drittstaatsangehörigen im Rahmen der Abschiebungshaftbedingungen in gewöhnlichen Haftanstalten ausdrücklich einräumt“ (Rn. 19). Hieraus folgt, dass das Trennungsgebot mehr beinhaltet als eine „spezifische Durchführungsmodalität“. Vielmehr ist diese Regelung der Rückführungsrichtlinie eine „materielle Voraussetzung“ für die Unterbringung in Abschiebungshaft, „ohne deren Erfüllung die Unterbringung grundsätzlich nicht mit der Richtlinie im Einklang stünde“ (Rn. 21). In einem solchen Zusammenhang darf ein Mitgliedsstaat nicht auf den Willen der betroffenen Drittstaatsangehörigen abstellen (Rn. 22). Mit anderen Worten ist das Recht des Drittstaatsangehörigen auf eine Durchführung der Abschiebungshaft in Justizvollzugsanstalten nicht disponibel.

Licht in der Unterwelt

Die Urteile des EuGH zeigen in knappen, aber überzeugenden Begründungen sehr deutlich das Umsetzungsdefizit der Rückführungsrichtlinie im Bereich der Durchführung der Abschiebungshaft auf. Dem EuGH kann in seiner Argumentation nur zugestimmt werden.

Aus dem Urteil folgt – über die Frage der Umsetzung der Rückführungsrichtlinie hinausgehend – auch, dass die Nichterfüllung von Verpflichtungen aus Richtlinien allein mit der dem Argument der föderalen Struktur eines Mitgliedslandes nicht möglich ist. Erst wenn die Erfüllung von Richtlinienverpflichtungen auch nicht durch eventuelle Verwaltungskooperationen gelingen kann und tatsächlich eine grundsätzliche Änderung der „lokalen und regionalen Selbstverwaltung“ notwendig werden würde, bleibt in Zukunft noch ein Anknüpfungspunkt für Art. 4 Abs. 2 S. 1 EUV erhalten.

Die Bundesländer müssen nun reagieren. Der Vollzug von Abschiebungshaft in Justizvollzugsanstalten ist europarechtswidrig. Abschiebungshäftlinge, die in Justizvollzugsanstalten inhaftiert sind, müssen umgehend entlassen werden.

Eine weitere Aufrechterhaltung der Inhaftierung ist nicht zu rechtfertigen. Jedes Bundesland ohne spezielle Abschiebungshaftanstalt – immerhin zehn von sechzehn – muss nunmehr schnell die Möglichkeit eines Vollzuges von Abschiebungshaft in speziellen Abschiebungshaftanstalten organisieren. Erst wenn dieses Kriterium erfüllt ist und tatsächlich sämtliche Abschiebungshaftplätze ausgelastet wären, könnte wieder über einen Vollzug von Abschiebungshaft in Justizvollzugsanstalten nachgedacht werden. Auch dann wäre aber wieder das Trennungsgebot in den Justizvollzugsanstalten zu beachten, d.h. dass auch dann keine gemeinsame Unterbringung von Abschiebungshäftlingen und Strafgegangenen zulässig wäre. Ob angesichts des nunmehr anstehenden organisatorischen Aufwandes ein nunmehriges generelles Absehen von Abschiebungshaft nicht einfacher und vor allem auch effektiver wäre, sei dahingestellt.

